

Eksamen på Økonomistudiet sommer 2015

Offentlig Forvaltning og Politik
(Forvaltningslære)

Kandidatfag

Reeksamen 10. august 2015

(3-timers prøve uden hjælpemidler)

Dette eksamenssæt består af 6 sider, eksklusiv denne forside)

Spørgsmål:

1. Gør rede for offentlig budgetlægning som proces (f.eks. Finansloven eller et kommunalt årsbudget) på baggrund af en eller flere modeller/teorier om beslutningstagen
2. Analysér det statslig-kommunale budgetsamarbejde i lyset af de foreliggende aftalestrukturer. Inddrag Bilag A, Bilag B og Bilag C.
3. Giv en begrundet vurdering af økonomistyringens indvirkning på produktiviteten hhv. effektiviteten i den offentlige sektor. Inddrag Bilag D og Bilag E.

Bilag:

- Bilag A Uddrag af Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside, forår 2013.
- Bilag B Uddrag af ”Aftale om kommunernes økonomi for 2013”, Regeringen og Kommunernes Landsforening
- Bilag C Uddrag af artikel af Marius Ibsen og Jørgen Lotz i Administrativ Debat, nr. 2, juni 2011: ”Kommuneøkonomien på afveje”
- Bilag D Uddrag af kronik i dagbladet Information 11. december 2013: ”Er der god økonomi i statslig centralisme?” af Niels Refslund.
- Bilag E Dagbladet Politiken, 7. april 2013, om Overenskomster, modernisering af den offentlige sektor m.m. Af Jesper Hvass

Aftaler om kommunernes økonomi - økonomistyring

Hvert år indgår regeringen aftaler med KL om kommunernes økonomi.

I de årlige kommuneaftaler udstikkes de overordnede økonomiske rammer for det følgende år. Kommuneaftalerne gælder for kommunerne under ét og tillader dermed kommunerne samlet set at tilpasse niveauet for serviceudgifterne til lokale præferencer og behov.

Som en hovedbestanddel indgår der i aftalerne et niveau for kommunernes serviceudgifter i det følgende år, og en beregning af det statslige bloktilskud, der skal tilgå kommunerne i det følgende år for at sikre fuld finansiering til det aftalte serviceniveau.

På den baggrund vedtager kommunerne deres budgetter i efteråret og opgør efterfølgende deres regnskaber i foråret. Forlængelse heraf indberetter kommunerne en række oplysninger til Økonomi- og Indenrigsministeriet. En stor del af disse offentliggøres i de årlige publikationer 'Det kommunale budget' og 'Det kommunale regnskab'. En opdatering af publikationsrækken forventes i den kommende tid.

Bilag B Uddrag af "Aftale om kommunernes økonomi for 2013", Regeringen og Kommunernes Landsforening

2. Større lokalpolitisk råderum

Regeringen og kommunerne vil samarbejde om en fortsat modernisering af den offentlige sektor. Der er således brug for et tæt og aktivt samarbejde på tværs af hele den offentlige sektor omkring de fremtidige udfordringer. Regeringen vil fremlægge forslag, der styrker den igangværende omstilling i kommunerne gennem et større lokalpolitisk råderum.

De årlige aftaler om kommunernes økonomi udgør omdrejningspunktet for fastlæggelsen af de økonomiske rammer for kommunerne og en tæt dialog mellem stat og kommuner omkring kommunernes opgaveløsning.

Regeringen og KL er enige om, at den fortsatte dialog bygger videre på de tidligere aftalte 10 principper for god decentral styring. Afsættet er, at en stærk decentral offentlig sektor understøtter kvalitet for pengene ved, at opgaveløsningen tilpasses lokale ønsker og behov samt de konkrete forhold i den enkelte kommune.

Regeringen og KL er enige om at igangsætte et eftersyn af de 10 principper for god decentral styring.

Principperne om decentral styring indebærer, at den offentlige styring i højere grad skal have fokus på resultater, således at der bliver rum til at udvikle og nytænke opgaveløsningen på decentralt niveau.

3. Kommunernes økonomi for 2013

Rammen for de kommunale serviceudgifter i 2013 tager udgangspunkt i de kommunale budgetter for 2012. Hertil kommer et løft til dagtilbud på 500 mio. kr. samt et løft på 300 mio. kr. til at styrke den forebyggende og sundhedsfremmende indsats i kommunerne.

Aftalen indebærer, at kommunernes serviceudgifter i 2013 udgør 231,6 mia. kr. Hertil kommer yderligere reguleringer i medfør af DUT-princippet.

Regeringen og KL er enige om, at der for kommunerne under ét vil være balance i den kommunale økonomi i 2013 med nedenstående forudsætninger.

Tabel 1
Balance for kommunerne i 2013

Mio. kr., 2013-pl	Aftale
Serviceudgifter, netto	231.572
Aktivtetsbestemt medfinansiering	19.150
Overførsler	62.032
Udgifter til forsikrede ledige mv	14.604
Bruttoanlæg (ekskl. ældreboliger)	15.517
Øvrige udgifter	1.155
Udgifter i alt	344.030
Skatteindtægter	-249.586
Bloktilskud mv.	-76.283
- Heraf betinget bloktilskud	-3.000
Beskæftigelsesstilskud	-14.604
Øvrige indtægter	-7.056
Indtægter i alt	-347.530
Ekstraordinær finansiering	-3.500

Der er fastsat et balancetilskud for at sikre balance mellem de samlede kommunale udgifter og indtægter for kommunerne under ét i 2013. Balancetilskuddet løftes i 2013 ekstraordinært med 3.000 mio. kr. med henblik på at styrke kommunernes generelle likviditet. Hertil afsættes der en lånepulje på 500 mio. kr. til kommuner med lav likviditet.

I 2013 er 3 mia. kr. af kommunernes bloktilskud betinget af kommunernes aftaleoverholdelse i budgetterne for 2013. Der er enighed om, at en eventuel regnskabssanktion vedrørende 2013 tager afsæt i det aftalte udgiftsniveau. Samtidig er regeringen og KL enige om at drøfte regnskabsresultatet for 2012, når dette foreligger.

Udgangspunktet for fastsættelsen af bloktilskuddet til kommunerne i 2013 er en uændret kommunal skattefastsættelse i 2013.

Regeringen og Enhedslisten har indgået *Aftale om justeringer i udligningssystemet*. Regeringen har i forlængelse heraf fremsat lovforslag om justeringer af udligningsystemet. Med aftalen indføres en overgangsordning, der indebærer, at de byrdefordelmæssige virkninger indføres gradvist for de kommuner, som har de største tab.

Bilag C Uddrag af artikel af Marius Ibsen og Jørgen Lotz i Administrativ Debat, nr. 2, juni 2011: "Kommuneøkonomien på afveje"

Staten som troværdig partner, kommunerne bør have snævre men troværdige rammevilkår

En første, afgørende forudsætning for, at en stram udgiftspolitik kan lykkes, er, at der er de rette rammebetingelser. Det gælder for staten - som det gælder for nationalbankdirektører - at troværdighed er det vigtigste af alt. Og staten har ikke været en solid støtte for kommunal ansvarlighed. Der har været svingende signaler. I visse situationer har man grebet hårdt ind overfor overskridelser. Men i andre situationer, typisk når et valg nærmede sig, har man set igennem fingre med kommunal udgiftsvækst ud over det aftalte. Der må en mere konsekvent og fast statslig adfærd til, hvis kommunerne skal have tillid til, at sparebestræbelser belønnes.

En entydig og flerårig ramme

Vi foreslår, at rammestyringen omdefineres, så den bedre kan løse sin opgave.

Helt afgørende for en mere effektiv kommunal administration er det, at der skabes mere forudsigelighed i den kommunale økonomi. Det betyder flerårige økonomiaftaler med staten. Det vil sige tilsagn om, at der de følgende fire år vil blive givet så tilpas tilskud, at der er råd til et aftalt niveau for de kommunale driftsudgifter, men som også omfatter 4-årige lånerammer og rammer for særtilskud. Og så må udligningssystemet fredes i den samme periode. Regeringens 2020-plan går et skridt videre i den gale retning, idet den flytter beslutningerne om kommunernes økonomi bort fra kommuneforhandlingerne med godkendelse i Finansudvalget over til Folketinget. Selve tanken om flerårige rammer støtter vi, som det fremgår ovenfor. Men vi tvivler på, at den udformning, regeringen har givet rammerne, vil føre til en fastere styring af udgifterne. Det fremgår, at der hvert år skal fremsættes forslag om ramme for det fjerde år i forbindelse med fremsættelse af finanslovsforslaget. Vil man kunne undgå, at der fremsættes ændringsforslag vedrørende de øvrige år, så det fireårige sigte i realiteten forsvinder, eller at Folketingets godkendelse vil blive ledsaget af betingelser eller puljer, som binder kommunerne til bestemt adfærd?

Dernæst bør der indføres en finansiell ramme for driftsudgifter, kombineret med en særskilt pulje for finansiering af anlæg. Regeringens oplæg i 2020-planen indeholder

krav om et balancekrav for den kommunale økonomi. Det er et godt forslag. KREVI har for nylig påvist², at gennemsnitskommunen siden år 2000 har haft underskud på driftsbudgetterne på grund af øgede, ufinansierede, anlægsudgifter og samtidig problemer med at overholde driftsbudgetterne. Kommunerne har derfor gældsats sig med stigende renteudgifter til følge. Vi mener, at 2020 planen gennemførelse på dette område vil gøre styringen mere sikker.

Den kommunale frie skatteudskrivning

Ser vi os omkring blandt lande, der med hensyn til kommunestyre ligner os, finder vi lande med helt fri kommunal udskrivning af indkomstskat (Sverige og Finland). Det viser, at fri skatteudskrivning ikke nødvendigvis fører til uønskede stigninger i udgifter og skatter som dem, vi har set. Så hvad er det, der er gået så galt i Danmark?

Spørgsmålet om nødvendigheden af en kommunal ret til at udskrive indkomstskat er måske ikke til diskussion i dag, men rent faktisk er vi reelt ved at afskaffe den enkelte kommunes frie ret til at bestemme sin egen indkomstskatteprocent.

Det er vores opfattelse, at situationen, med de forskelle den efterlader mellem kommuner, ikke kan opretholdes på længere sigt. På et tidspunkt må man erkende, at man har opgivet retten for kommunerne til selv at fastsætte deres procent for indkomstskat. Det vil føre til, at man må gøre op med de uligheder, der historisk er opstået mellem kommunerne, og indføre et regelsæt, som gradvist over en årrække tvinger kommuner med høj skatteprocent til at sætte den ned, og tillade kommunerne med en lav procent at sætte den op til den målsatte enhedsskattesats. Den konsekvens er der ikke nogen, der i dag taler om.

Bilag D Uddrag af kronik i dagbladet Information 11. december 2013:
"Er der god økonomi i statslig centralisme?" af Niels Refslund.

For det andet er proklamationen af »Bedre økonomistyring« blevet udmøntet i flere regler. Et nyt cirkulære har fra årsskiftet 2011/12 skullet dirigere alle de statslige virksomheders måde at håndtere deres økonomi på: nøje fordeling af budgettet over året (periodisering), nøje kontrol med forbruget (prognoser), nøje forklaring af afvigelser fra budgettet samt tæt og hyppig regnskabskontrol og indberetninger. Dvs. en række krav, som med rette falder ind under betegnelsen budgetdisciplin.

Den 'dygtige' statslige virksomhed, ministerium, institution eller styrelse vil her være den, som har sin dokumentation i orden på to punkter. For det første, at den har fulgt de foreskrevne procedurer til punkt og prikke. For det andet, at den har holdt sit budget til punkt og prikke. Vel at mærke uanset, hvordan det er gået med at skabe resultater og reel effekt i virkelighedens samfund. Er det ikke en påstand? Nej, desværre.

Frihed undermineres

Den stærkere regelstyring indebærer et markant administrativt merarbejde. Det vil især belaste mindre virksomheder. Ganske vist kan øget digitalisering aflaste de administrative funktioner, men ikke fjerne belastningen. Og det er ikke påvist, hvilken 'merværdi' de nye regler måtte formodes at tilføre budget- og regnskabsarbejdet.

Den stærke regelstyring risikerer at reducere den øgede frihedsgrad under ansvar, som ellers har været intentionen med det seneste årtis statslige ledelsespolitik og økonomistyring. Konkret har det handlet om at indføre principper om planlægning, opsparing, forrentning og afskrivning – og derved give den enkelte topledelse betydeligt større ansvar og større manøvredegyldighed. Denne såkaldte 'omkostningsreform' risikerer at blive helt undermineret.

Den stærkere regelstyring reducerer fleksibiliteten i forvaltningernes måde at løse deres opgaver på. Når både medarbejdere og ledere skal koncentrere sig om at forklare 'afvigelser' i stedet for at bruge kræfter og intellekt på at nå bestemte mål (en bestemt effekt), er det nærliggende, at både innovation og ledelsesmæssig dristighed på forhånd har trange kår. Forklaring af afvigelser harmonerer alt for godt med autoritære holdninger og handlinger præget af 'nulfejlskultur'.

Centralisme frem for nærhed

Den stærkere regelstyring er udtryk for mistillid til de lokale leders evne og vilje til at holde hus med ressourcerne (at økonomisere) i den virksomhed, man har ansvar for. Engang var det god latin at tale om 'mål- og rammestyring'. Principielt betød dette, at valget af fremgangsmåder bedst blev varetaget af de medarbejdere og ledelser, som var tættest på problemet. En slags

nærhedsprincip. Undertiden blev fordelene ved denne tankegang overdrevet. Men de aktuelle krav til de statslige virksomheder er præget af en utvetydig centralisme, som er vanskelig at forbinde med decentralt ledelsesrum, ledelsesmæssig intuition, plads til kritisk sans, innovative tilgange til opgaveløsning og ansvar for styring.

Tænk sig, hvis forvaltningspolitikken og 'god økonomistyring' brugte lige så stor opmærksomhed på at fremme relevante resultater med høj effekt, som man nu bruger ensidigt på budgetdisciplin. Tænk sig, hvis intet spørgsmål skulle være mere relevant end: Hvad er effekten? Hvordan står effekten i forhold til indsatsen? Tænk sig, hvis den nyligt nedsatte Produktivitetskommission var blevet flankeret af en særlig Effektkommission med fokus på staten og hele den offentlige sektor.

En resultatkontrakt i Finansministeriet viser, at regeringen er gået i offensiven mod offentligt ansattes løn- og arbejds-vilkår for at skaffe penge til statskassen. Det er et »nybrud«, siger eksperter.

OVERENSKOMSTER

JESPER HVASS OG JESPER VANGKILDE

Det aktuelle sværdslag om de offentlige overenskomster, der er kulmineret i en lockout af lærerne, er hjørnestenen i regeringens bestræbelser på at høste økonomiske gevinster ved at modernisere den offentlige sektor.

Det viser et centralt dokument fra Finansministeriet.

Ministeriet har indgået en såkaldt resultatkontrakt med Moderniseringsstyrelsen, som varetager effektiviseringerne i den offentlige sektor - herunder arm-lægningen med de statsligt ansatte lærere, som løber parallelt med kommuner-nes konflikt med deres lærere.

Kontrakten ophøjer overenskomstfor-handlingerne (OK13) til det vigtigste mid-del til at trimme udgifterne i staten.

»OK13 skal være løftestang for at frem-me Moderniseringsstyrelsens dagsorden om at gøre løn og arbejdstid i staten til en væsentlig og integreret del af udgiftspolitikken«, hedder det i kontrakten.

Dermed er det ifølge eksperter nu do-kumenteret, at regeringen har indledt en offensiv mod de statsansatte lønmodta-geres løn- og arbejdsvilkår.

»Det, vi ser i resultatkontrakten, er, at regeringen har sat en helt klar og åben prioritering om at satse på økonomiske effektiviseringer gennem overenskom-sterne. Det er et nybrud«, siger professor i statskundskab Jørgen Grønnegård Chri-stensen. Arbejdsmarkedsforsker Flem-ming Ibsen er enig.

»Her har du sort på hvidt, at man bru-ger en overenskomstforhandling som en løftestang til at nedbringe udgifterne. Og det er det mest centrale middel. Det har jeg ikke set formuleret før«.

Finansminister Bjarne Corydon (S) har i ugevis været under hårde anklager for at have koordineret et angreb på lærernes arbejdstidsregler med kommunerne og Moderniseringsstyrelsen. Spørger man i fagbevægelsen, er formuleringerne i re-sultatkontrakten det endegyldige bevis.

»Det bekræfter vores bekymring om, at dette har været en meget styret proces, og at de statslige undervisere ikke har haft mange muligheder for frie forhandlin-ger«, siger FTF-formand Bente Sorgenfrey.

Formanden for FOA, Dennis Kristensen, går skridtet videre: »Jeg er rasende over, at det er så målrettet, så bevidst *matchfixing*. Det er fuldstændig disrespect for den danske model«.

Moderniseringsstyrelsens aftale med Bjarne Corydon røber også den fremad-rettede strategi, når overenskomsterne er i hus. Her fremgår det, at andet halvår af 2013 skal bruges på at »identificere poten-tialer på udvalgte områder«. Det tolker eksperter som et klart signal om, at nye faggrupper står for skud.

»Andre må nu stille sig spørgsmålet: Hvornår kommer turen til os? Her står det direkte nedskrevet, at de roligt kan forberede sig. Der er lagt præcise strategi-er og resultatmål«, siger Flemming Ibsen.

Finansministeriets kikkert frem mod overenskomstforhandlingerne i 2015 er ifølge kilder rettet mod især tre områder: En fjernelse af den betalte frokostpause. Reduktioner i overtidsbetaling. Og øgede muligheder for, at ledere kan indkalde medarbejdere med kort varsel.

Bjarne Corydon ser ikke noget problem i, at Finansministeriet kigger grundigt på indretningen af løn- og arbejdsvilkår.

»Når man er statslig arbejdsgiver og ud-betaler et stort milliardbeløb i lønninger, skal man til stadighed analysere, hvordan man får mest muligt ud af pengene«, si-ger Corydon. Han afviser også analysen af, at andre faggrupper kommer til at stå for skud på linje med lærerne.

»Man bevæger sig ud på konspirations-teoriernes overdrev, hvis man tror, at den skarpe konflikt, der pågår i øjeblikket, er en forsmag på, hvad der venter alle andre grupper«.

jesper.hvass@pol.dk